

Analyse

Die russische Sozialpolitik im Spiegel der öffentlichen Meinung

Von Matthes Buhbe, Friedrich Ebert Stiftung, Moskau

Zusammenfassung

Seit etwa einem Jahr widmet sich die russische Regierung verstärkt den sozialen Problemen des Landes. Auf Grundlage einer repräsentativen Umfrage aus dem Frühjahr 2006 wird im vorliegenden Beitrag die Einschätzung der russischen Bevölkerung zur eigenen sozialen Lage und zu den Reformprojekten der Regierung skizziert. Die Umfrage wurde im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durch das Soziologische Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften unter Leitung von Prof. Dr. Michail Gorschkow durchgeführt.

Die „nationalen Projekte“

Im Herbst 2005 schickte Wladimir Putin den bisherigen Leiter der Präsidentschaftsverwaltung, Dmitrij Medwedew, als stellvertretenden Ministerpräsident in die Regierung mit der zentralen Aufgabe, die so genannten nationalen Projekte zum Erfolg zu führen. Die vier Projekte sehen staatliche Mehrausgaben im Gesundheitswesen, Bildungswesen, Wohnungswesen und der Landwirtschaft vor. Von Russlands Führung werden die vier Projekte aus folgenden Gründen als Lösungsmöglichkeit für die soziale Frage angesehen.

(1) Gesundheit: Russen haben die niedrigste durchschnittliche Lebenserwartung in Europa. Die ärmeren Schichten können medizinische Leistungen nicht bezahlen; eine angemessene kostenlose Krankenversorgung kann der Staat aber nicht bereitstellen.

(2) Bildung: In der Selbstwahrnehmung fußen Russlands hohe kulturelle Leistungen sowie Erfolge in der Raumfahrt auf einem weltweit führenden Bildungssystem. Außerdem hängt die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft von der Qualität des Bildungssystems ab. Es ist heute jedoch in einem sowohl sozial ungerechten als auch qualitativ desolaten Zustand.

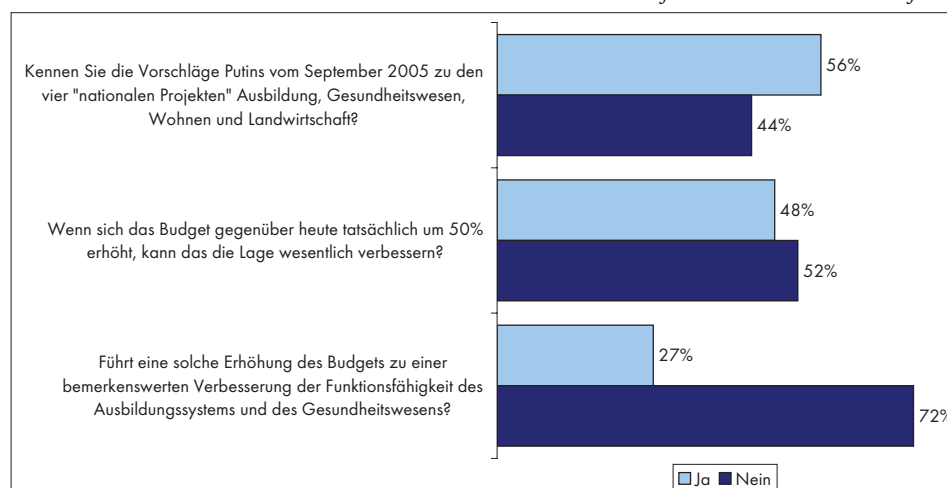
(3) Wohnungswesen: Wohnraum war immer knapp, aber vom sozialistischen Staat hoch subventioniert. Wenn die Kosten für Wohnraum einschließlich der Nebenkosten an die Wohnungsinhaber wei-

tergegeben werden, wird Wohnraum für die ärmeren Schichten unbezahlbar. Andererseits: Woher die Anreize für Instandhaltungsarbeiten und Neubauten nehmen?

(4) Landwirtschaft: Im Gegensatz zu Moskau und den Provinzhauptstädten herrscht auf dem Lande Stillstand, massiver Verfall der Wohnraumqualität und allgemeine Unterversorgung mit staatlichen Leistungen.

Wie Grafik 1 zeigt, kennt derzeit nur gut die Hälfte der russischen Bevölkerung die nationalen Projekte. Während immerhin die Hälfte glaubt, dass für die Projekte vorgesehene Erhöhung der Staatsausgaben, die Lage insgesamt verbessern kann, sehen die meisten speziell für das Bildungssystem und das Gesundheitswesen wenig Chancen.

Grafik 1: Die nationalen Projekte



Sozialreformen im Kontext

Es gibt neben den nationalen Projekten noch etliche weitere Reformen etwa bei den Renten, bei der Monetarisierung von Sozialleistungen oder bei der Anpassung des Bildungswesens an den Bologna-Pro-

zess, der ein europaweit einheitliches Hochschulsystem schaffen soll. Wie Tabelle 1 zeigt werden alle diese Reformen von der Bevölkerung skeptisch beurteilt werden. Auffällig ist, dass besonders jene Reformen abgelehnt werden, die erst sehr kurz oder noch gar nicht in Kraft sind. Ein grundlegendes Misstrauen in Veränderungen der gewohnten Regeln durch Regierungshandeln könnte eine wesentliche Ursache dafür sein.

Tabelle 1: Sind die Reformen richtig und verbessern sie die Lage Ihrer Familie?

„Die folgende entweder schon erfolgte oder noch beabsichtigte Reform finde ich ...“	Richtig und Lage besser	Richtig, aber Lage schlechter	Falsch und Lage schlechter	Keine Kenntnis; weiß nicht
Renten: Kapitalansparung für Jüngere	13%	23%	18%	46%
Erhöhung des Renteneintrittsalters	4%	8%	75%	13%
Liste kostenfreier Arztleistungen	5%	19%	60%	16%
Studienabschluss „Bachelor / Masters“	15%	11%	17%	57%
Einheitliche Aufnahmeprüfung für Unis	23%	21%	20%	35%
Wohnungszuschüsse nur für Bedürftige	6%	18%	61%	15%
Monetarisierung von Vergünstigungen	19%	21%	36%	23%
Einheitliche Einkommensteuer (13%)	15%	18%	42%	23%

Es ist klar, dass die Erhöhung des Renteneintrittsalters nicht als eine Verbesserung der eigenen Lage gelten kann. Drei Viertel der Befragten betrachten sie jedoch als grundlegend falsch. Auch die Beschränkung kostenloser medizinischer Leistungen durch eine Positivliste und die Bezuschussung von Mieten, Nebenkosten und Gebühren im Bereich des kommunalen Wohnungswesens nur für die Ärmsten wird von der absoluten Mehrheit der Befragten als falsch und als Verschlechterung der eigenen Lage beurteilt. Vergleichsweise milde beurteilt werden demgegenüber die bereits 2001 durchgesetzte Reform der Einkommensteuer (einheitlicher Steuersatz von 13 % für alle Einkommensklassen) und die 2005 in Kraft getretene Monetarisierung von sozialen Privilegien (Abschaffung von Freifahrten von Kriegsveteranen im

Tabelle 2: Was bestimmt materiellen Erfolg?

(Antworten in Prozent aller Befragten)	Hohes Einkommen	Mittleres Einkommen	Niedriges Einkommen
Jeder ist seines eigenen Glückes Schmied.	59%	45%	32%
Eine höhere Macht bestimmt darüber.	41%	55%	68%

Nahverkehr usw.). Hinsichtlich der Bildungsreformen sind sehr viele Befragte nicht informiert oder ohne eigene Meinung. Die neue Zugangsberechtigung zu den Universitäten auf der Basis einer einheitlichen staatlichen Eignungsprüfung an den Oberschulen scheint allerdings auf ziemlich breite Zustimmung zu

stoßen. Auch die Umstellung der Rentenfinanzierung auf ein Mischsystem, bei der der Kapitalmarkt eine größere Rolle als bisher spielen soll, findet doppelt so viel Zustimmung (36%) wie Ablehnung (18%) unter denen, die überhaupt eine Meinung dazu haben.

Staat und Lebenslage

Soziale Reformen werden immer auch daran gemessen, ob das persönliche Einkommen hoch genug ist, um die Selbstbestimmung des Lebens für jeden einzelnen Bürger zu gewährleisten. Das ist 2006 nach Meinung der Russen weniger denn je der Fall. Nur

12% glauben, dass die Mehrzahl ihrer Mitbürger ihr Leben ohne ständige Obhut und Fürsorge des Staates bestreiten kann. In einer vergleichbaren Umfrage waren 1990 immerhin noch 22% dieser Meinung. In der Endphase von Glasnost und Perestrojka war also die Zuversicht in ein Leben ohne maßgebliche staatliche Abstützung ausgeprägter als heute. Natürlich spielt dabei nicht nur die Dynamik des (in landesdurchschnittlicher Ausstattung mit Gütern und Diensten messbaren) absoluten materiellen Standards wie auch des (nach schichtenspezifischen Ausstattungsniveaus gestaffelten) relativen Standards eine wesentliche Rolle, sondern auch das Maß der Einkommensungleichverteilung. Wie Tabelle 2 zeigt, antworten die Befragten je nach Einkommensgruppe deutlich verschieden auf eine Lebensphilosophie des selbst zu erringenden materiellen Erfolgs im Leben.

Tabelle 3 zeigt, dass nach überwiegender Meinung in den Bereichen Gesundheit und Wohnen, aber auch Armut und Kriminalität (persönliche Sicherheit) unter Putin eher Verschlechterungen eingetreten sind. Für die Bevölkerungsmehrheit hat sich das hohe allgemeine Wirtschaftswachstum der letzten Jahre

offensichtlich nur im lohnbestimmten Erwerbsleben positiv niedergeschlagen. Steigende Bewertungen gibt es daher hinsichtlich der Erwerbsmöglichkeiten und fehlender Arbeitslosigkeit sowie der Familien- und Kinderpolitik.

Tabelle 3: Lebensbedingungen während der Präsidentschaft Putins

Lage hat sich...	verbessert	unverändert	verschlechtert
Krankenversorgung	13%	43%	43%
Wohnsituation	10%	46%	42%
Hochschulausbildung	13%	52%	34%
Allgemeiner Lebensstandard	20%	48%	32%
Ökologische Situation	7%	48%	32%
Armut	16%	53%	31%
Soziale Gerechtigkeit	11%	58%	30%
Kriminalität (persönliche Sicherheit)	7%	68%	25%
Rentenauszahlung	29%	46%	24%
Familien und Mütter (Geburtenanstieg)	34%	46%	19%
Arbeitslosigkeit	38%	45%	16%
Erwerbsmöglichkeiten	43%	43%	13%

Aufgaben des Sozialstaats

Welche Ziele sollte sich die staatliche Politik vorrangig setzen? Die Befragten konnten bis zu drei Antworten aus einer Liste auswählen. Am häufigsten wurde die Weiterentwicklung der traditionellen Wirtschaftsbranchen Russlands genannt, an zweiter Stelle sozialstaatliche Hilfe für die in Armut lebenden Bevölkerungsteile. Auf Platz drei bis fünf landeten die Verbesserung des Bildungssystems, die Anhebung (bzw. Angleichung) der Löhne und Gehälter und die Förderung der modernen, forschungsintensiven Wirtschaftsbranchen. Alle anderen Antwortmöglichkeiten wie Hebung von „Moral, Kultur und geistigen Werten“, Landesverteidigung oder Außenpolitik landeten auf hinteren Plätzen. Offenbar ist eine staatliche Wirtschaftsförderung in Verbindung mit Subventionen für die ärmere Hälfte der Bevölkerung das bevorzugte Politikmodell.

Man erwartet die Lösungen nicht von der Initiative der einzelnen Bürger oder der Leistungsfähigkeit der Unternehmen, die sich in alter Tradition stärker sozial engagieren könnten, sondern vom Staat. Das zeigt Tabelle 4.

Tabelle 4: Aufgaben und Finanzquellen der Sozialpolitik

Träger und anspruchsberechtigte Gruppen für soziale Leistungen	1996	2006
Staat mit Leistungen nur an Rentner und Erwerbsunfähige (Invalide, Waisen).	37%	15%
Staat mit Leistungen auch an einige Bedürftige (Kinderreiche, Arbeitslose).	23%	26%
Staat mit Leistungen an alle Bedürftigen (die Ärmern der Gesellschaft).	24%	50%
Soziale Sicherheit muss sich vorrangig an die Unternehmen halten.	9%	3%
Der Einzelne sollte seine Probleme selbst lösen, statt auf den Staat zu setzen.	7%	5%

Darüber hinaus wird die sozialstaatliche Hilfe weiter gefasst als noch vor zehn Jahren. Dieser sollte in viel höherem Maße als noch 1996 verlangt alle Ärmern unterstützen, nicht nur bestimmte Gruppen. Die individuelle Hilfe an besonders betroffene Armutsgruppen (Altersarmut, Erwerbsunfähigkeit) ist weniger populär.

Man sollte dabei allerdings nicht von den Lebensproblemen der Ärmsten auf dementprechende Ansichten der ärmeren Hälfte der Bevölkerung schließen. Dies gilt umso mehr, wenn man die Gruppe der am Alltagsleben in Russland Verzweifelnden gesondert betrachtet. Diese Gruppe, welche ungefähr den sieben Prozent Ärmsten der Bevölkerung entspricht, hat neben

materiellen Sorgen sehr existenzielle Ängste: Vereinsamung, Hunger, Gewalt. Tabelle 5 stellt sie dem Durchschnittsbefragten gegenüber.

Der Durchschnittsbefragte zählt sich zu den Ärmern der Gesellschaft und fordert eine Sozialpolitik, die mehr auf ihn eingeht und nicht so sehr auf die Ärmsten. Daher sind dessen Sorgen weniger Hunger und Schutzlosigkeit vor Gewalt und viel eher die „schlechte materielle Lage“ und die „mangelnde soziale Absicherung“ (Renten- und Gesundheitssystem, Berufsunfähigkeit). Wie oben bereits erwähnt, wird daraus ein Anspruch an die Politik abgeleitet, in erster Linie traditionelle Wirtschaftsförderung und eine breite Sozialpolitik zu betreiben.

Die Haltung der Rentner

Die pünktliche Auszahlung der Renten und die Anhebung des Rentenniveaus gelten als Markenzeichen der Putinschen Amtszeit. Trotzdem bilden vor allem die Rentner die untersten Einkommenschichten. Viele Rentner sind Nebenerwerbstätige. Demgegenüber stehen die erwerbslosen Rentner materiell besonders schlecht da und haben, wie Tabelle 6 zeigt, besonders negative Erwartungen für die nähere Zukunft. Die Altersarmut ist wohl der Hauptgrund

dafür, dass besonders die Rentner gegen die Monetarisierung von Sachleis-

Tabelle 5: Lebensprobleme

„Meine größten Lebensprobleme sind ...“ (Mehrfachnennungen möglich)	Alle Befragten	Ärmste	Differenz (%-Punkte)
Einsamkeit	4%	100%	96%
Mangelnde Ernährung	5%	92%	87%
Mangelnde Sicherheit vor Gewalt	7%	92%	85%
Gleichgültigkeit von Seiten anderer Leute	4%	88%	84%
Mangelnde Bekleidung und Schuhe	4%	87%	83%
Probleme wegen der Unmöglichkeit einer Ausbildung	2%	85%	83%
Probleme aufgrund der Dynamik der letzten Jahre	3%	83%	80%
Mangelnde soziale Absicherung (Krankheit, Alter, ...)	20%	98%	78%
Schädliche Gewohnheiten (Alkoholismus, Drogen, ...)	7%	83%	76%
Probleme mit den Kindern	10%	84%	74%
Probleme am Arbeitsplatz	24%	88%	64%
Probleme, sich mit Verwandten / Freunden zu treffen	6%	70%	64%
Probleme im Umfeld der Wohnung	15%	77%	62%
Familiäre Probleme	20%	75%	55%
Schlechte materielle Lage (niedriges Einkommen)	39%	93%	54%
Gesundheitsprobleme (selbst oder in der Familie)	35%	88%	53%
Mangelnde Gestaltungsmöglichkeiten der Freizeit	17%	68%	51%
Zeitmangel, um die nötigen Alltagsdinge zu erledigen	14%	63%	49%

tungen sind, die bisher an Begünstigte ohne Berücksichtigung der individuellen Bedürftigkeit bzw. des individuellen Einkommens gingen (Veteranen, Helden der Arbeit usw.). Je jünger die Befragten, desto eher haben sie keine klare Meinung, ob die Monetarisierung (und damit Auszahlung je nach individueller Bedürftigkeit) richtig oder falsch ist, wie Tabelle 7 zeigt.

Tabelle 6: Hat sich ihre materielle Lage in den letzten zwei bis drei Jahren verbessert, und wird sie sich in den nächsten zwei bis drei Jahren verbessern?

Materielle Lage...	Erwerbslose Rentner	Erwerbstätige Rentner	Übrige Erwerbstätige
besser geworden.	6%	11%	21%
verschlechtert.	40%	28%	29%
Wird besser.	8%	10%	41%
Wird schlechter.	40%	44%	19%

Tabelle 7: Für mich bzw. meine Familie ist die Monetarisierung von Vergünstigungen...

Alter in Jahren	18 – 26	27 – 40	41 – 60	über 60
...richtig und verbessert die eigene Lage	21%	18%	20%	20%
...richtig, aber verschlechtert die eigene Lage	18%	18%	24%	21%
...falsch und verschlechtert die eigene Lage	29%	34%	36%	45%
Kenne ich nicht / habe keine klare Meinung.	34%	32%	21%	12%

Resümee

Zusammenfassend zeigt sich, dass ein großer Teil der Bevölkerung den sozialpolitischen Vorhaben der Regierung skeptisch gegenübersteht. Und auch die bisherige Bilanz ist bestenfalls gemischt. Nach überwiegender Meinung hat es in den Bereichen Gesundheit und Wohnen, aber auch Armut und Kriminalität unter Putin eher eine Verschlechterung der Lage gegeben. Für die Bevölkerungsmehrheit hat sich das hohe allgemeine Wirtschaftswachstum der letzten Jahre offensichtlich nur im lohnbestimmten Erwerbsleben positiv niedergeschlagen. Steigende Bewertungen gibt es daher hinsichtlich der Erwerbsmöglichkeiten und fehlender Arbeitslosigkeit sowie der Familien- und Kinderpolitik.

Gleichzeitig werden an den Staat große soziale Anforderungen gestellt. Nur 12% glauben, dass die Mehrzahl ihrer Mitbürger ihr Leben ohne ständige Obhut und Fürsorge des Staates bestreiten kann. Der Durchschnittsbefragte zählt sich zu den Ärmern der Gesellschaft und fordert eine Sozialpolitik, die mehr auf ihn eingeht und nicht so sehr auf die Ärmsten. Daraus ein Anspruch an die Politik abgeleitet, in erster Linie traditionelle Wirtschaftsförderung und eine breite Sozialpolitik zu betreiben.

Redaktion: Heiko Pleines

Angaben zum Autoren und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über den Autoren:

Dr. Matthes Buhbe ist Leiter der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in der Russischen Föderation. Die Studie wurde im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durch das Soziologische Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften unter Leitung von Prof. Dr. Michail Gorschkow durchgeführt. Landesweit wurden im Frühjahr 2006 insgesamt 1750 Personen befragt. Die Befragung kann als repräsentativ für die russische Gesamtbevölkerung gelten, da sie in Form gewichteter Untergruppen (Alter, Region, Schichtzugehörigkeit usw.) durchgeführt wurde.

Lesetipps:

Die ausführliche Version der Studie (140 Seiten) in russischer Sprache wird demnächst im Internet veröffentlicht unter <http://www.fesmos.ru>

Ebenfalls demnächst erscheint:

Soziale Probleme und Sozialpolitik in Russland, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa Nr. 76 (2005)

Chronik

G8 in St. Petersburg – mehr als ein Fototermin?

Von Heinrich Vogel, Köln

Seit Monaten bemüht sich die Moskauer Regie in einem anhaltenden Crescendo selbstbewusster offizieller Verlautbarungen und beflissener Kommentare der russischen Medien, die Weltöffentlichkeit auf das St. Petersburger Gipfeltreffen einzustimmen. Diese aber bleibt skeptisch gegenüber einem Großereignis von geringem Unterhaltungswert und unsicherem Nutzeffekt.

Die Gründe liegen auf der Hand. Schon der schiere Umfang der Tagesordnung erschwert die wünschenswerte Konzentration der Akteure auf die brennendsten Probleme der Weltpolitik. Neue, in letzter Minute eingebrachte Probleme, wie das der nuklearen Abrüstung, signalisieren wenig mehr, als das Interesse des Gastgebers, die Agenda zu dominieren, nachdem das Thema der Energiesicherheit sich als ungeeignet für eine demonstrative Einigung zu russischen Bedingungen erwiesen hat. Auch zu den akuten sicherheitspolitischen Krisen im Iran, in Nord-Korea oder Palästina werden die Sherpas keinen Durchbruch zu einem Konsens erreicht haben, und das Kommuniqué wird kaum mehr als Bekundungen von Besorgnis und grundsätzlicher Übereinstimmung enthalten, dass diplomatische Lösungen gefunden werden sollten. Die Interessen der Beteiligten sind und bleiben unterschiedlich.

Und so steht als Konferenzergebnis vor allem die Bestätigung einer herausragenden Rolle für Russland fest, die schon aus protokollarischen Gründen nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Nicht dass im Vorfeld alles mit rechten Dingen zugegangen wäre. Die Kriterien der Vollmitgliedschaft im Klub der „führenden Industriestaaten“ (herausragendes Industriepotential, demokratische politische Strukturen, voll entfaltete Rechtstaatlichkeit)

hat Russland bis heute nicht erfüllt. Die Frage nach dem Demokratieverständnis der russischen Führung - für die Gäste aus dem Westen kaum mehr als eine Pflichtübung mit Blick auf heimische Innenpolitik - dürfte schnell abgehakt sein (der deutsche Außenminister hat hier schon Abstinenz gelobt). Die amerikanische Seite wird wohl dosiert-kritische Worte finden, wohlweislich ohne das Thema mit anderen Feldern der Kooperation (Terrorbekämpfung, Energiesicherheit) zu verknüpfen. Gespräche westlicher Politiker mit Vertretern russischer unabhängiger Organisationen müssen da als Feigenblatt genügen.

Die russische Seite wird ihr Argument von den Doppelstandards westlicher Kritik wiederholen und die Politisierung von Fragen der Energiekooperation und der WTO-Mitgliedschaft beklagen. Dabei hat sie Recht, wenn sie die Grundhaltung der westlichen Partner als geostrategisch verbrämten Wirtschaftsnationalismus benennt, auch wenn sie selbst nichts anderes im Sinn hat. Man kennt die wechselseitigen Argumente und man wird zufrieden sein, eigene Interessen verteidigt zu haben. Im Substanzmangel wird sich so der Gipfel kaum von seinen Vorgängern unterscheiden.

Tatsächlich setzt der G8-Gipfel in St. Petersburg den Schlusspunkt unter eine schleichende Aufwertung Russlands - die nicht unbedingt verdiente Rückkehr